

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE
RONDÔNIA – *CAMPUS* CACOAL
DEPARTAMENTO DO CURSO DE DIREITO**

**DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL
O CAMINHO PARA A REFORMA AGRÁRIA**

GILMAR BARBOSA

**Cacoal-RO
2008**

GILMAR BARBOSA

**DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL
O CAMINHO PARA A REFORMA AGRÁRIA**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Fundação
Universidade Federal de Rondônia
– *Campus* Cacoal, como requisito
parcial para a obtenção do título
de Bacharel em Direito sob
orientação do Professor
Especialista Silvério dos Santos
Oliveira.

Cacoal – RO

2008

BARBOSA. G

Da Desapropriação por Interesse Social – O Caminho para a Reforma Agrária

Gilmar Barbosa – 2008

Vii, 73f. enc. 30cm

Monografia – Fundação Universidade Federal de Rondônia – *Campus* de Cacoal, 2008.

Bibliografia: f. 71-73

I - Título

PARECER DE ADMISSIBILIDADE DO PROFESSOR ORIENTADOR

O Acadêmico **GILMAR BARBOSA** desenvolveu o Trabalho de Conclusão de Curso de Direito – TCC, sobre o tema: **DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL – O CAMINHO PARA A REFORMA AGRÁRIA**, obedecendo aos critérios do Projeto de Monografia apresentado ao Departamento de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia – Unir, *Campus* de Cacoal/RO.

O acompanhamento foi efetivo, tendo o desenvolvimento do trabalho observado os prazos fixados pelo Departamento de Direito.

Assim sendo, o Acadêmico está apto para a apresentação expositiva de sua Monografia junto à Banca Examinadora.

Cacoal/RO, 17 de março de 2008.

Professor Especialista Silvério dos Santos Oliveira
Orientador

GILMAR BARBOSA

**DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL
O CAMINHO PARA A REFORMA AGRÁRIA**

AVALIADORES

Prof. Esp. Silvério dos Santos Oliveira	1º Avaliador (a)	-	Nota
---	------------------	---	------

Prof. (a)	2º Avaliador (a)	-	Nota
-----------	------------------	---	------

Prof. (a)	3º Avaliador (a)	-	Nota
-----------	------------------	---	------

Média Final

Dedicatória

A meu pai, Martins Barbosa, pelas lições de vida.

A minha mãe, Josefa F.A.Barbosa, mulher de fibra, pela dedicação aos filhos.

Aos meus irmãos e amigos pela força, coragem e companheirismo.

A Simone, pelas demonstrações de amor, e eterna fonte de inspiração.

Agradecimentos

A Deus, Senhor de todas as coisas, pela saúde, discernimento e sabedoria para a elaboração deste trabalho.

Aos meus orientadores, pela atenção dispensada durante esses últimos meses e pelas contribuições de grande valia.

A todos os professores que em muito contribuíram para meu aprendizado.

Aos amigos de todas as horas pelos bons momentos.

"Visto que o fundamento da propriedade é a utilidade, onde não houver utilidade possível não pode existir propriedade".

(Jean-Jacques Rousseau)

RESUMO

Barbosa, Gilmar. Da Desapropriação Por Interesse Social – O Caminho Para a Reforma Agrária, Cacoal. 73 folhas – Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Rondônia – *campus* de Cacoal. 2008.

A desapropriação por interesse social como objeto para a realização da reforma agrária, mostrando como se comportam os movimentos sociais envolvidos como os tidos como sociais conhecidos por sem-terras, e como estes e muitos outros trabalhadores tem constitucionalmente o direito a uma propriedade rural, e que a referida propriedade há de cumprir uma função, a função social que consiste em manter em uso adequado do solo, a preservação do meio ambiente, não esquecendo das relações de trabalho. Os princípios constitucionais que norteiam o direito agrário, como o principio da preservação do meio ambiente, da desapropriação para a reforma agrária, da vedação da desapropriação da propriedade produtiva e da pequena e média propriedade. Conceitos, pressupostos, bens suscetíveis de desapropriação, quem pode, a intervenção do ministério público, a indenização como forma de compensação pela perda da propriedade, como o expropriado poderá reaver seu patrimônio. O homem e a mulher como beneficiários do ato expropriatório, que após a regulamentação dos requisitos prévios poderão ser titulares da propriedade, com a concessão de uso primeiramente e depois de sanados os vícios terá direito ao título de domínio. O desenvolvimento sustentável será implementado com políticas públicas voltadas ao benefício da coletividade campesina e a efetiva desconcentração da terra das mãos de poucos latifundiários.

Palavras Chave: desapropriação, função social, indenização e desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

Barbosa, Gilmar. Da Desapropriação Por Interesse Social – O Caminho Para a Reforma Agrária, Cacoal. 73 paginas – Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Rondônia – *campus* de Cacoal.2008.

The eviction because of social interest as a way to fulfill the land Reform, shows how the social movements involved and the ones known as social like the “sem- terra” (no land) behave, the same way these and lots of other workers have by the constitution the right to a rural property, and this property will fulfill a social function which consists of keeping the proper use of the soil, the preservation of the environment, without forgetting the work relationship. The constitutional principles which guide the rural law, such as the principle of the preservation of the environment, of the eviction for land Reform, the forbidding of the eviction from a productive property and from the medium and small property. Concepts, assumptions, properties which can be evicted, what can the Public Ministry interfere, the indemnity as a way of compensation for the loss of the property and how can the evicted get their estate? Man and Woman as beneficiaries of the eviction act, who right after the regulation of the previous requirement can be the owners of the property, awarded the use first and then solved the vices will have the right to the Ownership title. The sustainable development will be executed by public politics turned to the benefit of the rural group and the effective non-concentration of the land in the hands of a few land owners.

Key words: Eviction, social function, indemnity and sustainable development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL – VISÃO PANORÂMICA	12
1.1 Desapropriação no Brasil	12
1.2 A desapropriação como instrumento de efetivação da reforma agrária.....	14
1.3 A luta dos movimentos sociais camponeses	17
1.4 O direito ao acesso a terra	21
2 ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL	24
2.1 Função social do imóvel rural	24
2.1.1 Conceito	25
2.1.2 Requisitos legais.....	26
2.2 Princípios Constitucionais da desapropriação para fins de reforma agrária	29
2.2.1 Princípio da preservação do meio ambiente.....	29
2.2.2 Princípio da desapropriação para fins de reforma agrária	33
2.2.3 Princípio da vedação da desapropriação do imóvel produtivo e da pequena e média propriedade rural.....	34
3 ANÁLISE DA DESAPROPRIAÇÃO PARA A REFORMA AGRÁRIA	37
3.1 Conceito de desapropriação	38
3.1.1 Pressupostos	41
3.2 Bens suscetíveis de desapropriação	43
3.3 Quem pode desapropriar?	45
3.4 Intervenção do Ministério Público na desapropriação	47
4 DA INDENIZAÇÃO.....	48
4.1 Haveria efetivamente direito à indenização em casos de desapropriação para fins de reforma agrária	49
4.2 Indenização prévia.....	50
4.3 Indenização justa.....	51
4.4 Levantamento do depósito prévio.....	54
5. A REFORMA AGRÁRIA COMO OBJETO FINAL DA DESAPROPRIAÇÃO	56
5.1 A destinação do bem expropriado	59
5.2 Beneficiário dos imóveis	60
5.3 O título de domínio ou concessão de uso.....	63
5.4 A desconcentração da terra e o desenvolvimento sustentável	65
Considerações Finais	68
Referências	71

INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem o objetivo de mostrar o instituto da desapropriação, porém por interesse social que terá por finalidade a implementação da Reforma Agrária. Primeiramente será exposto um breve histórico do objeto de estudo, como surgiu no Brasil e como poderá servir de instrumento para efetivação da Reforma Agrária. Será mostrada também a luta dos movimentos sociais camponeses quais são os objetivos que almejam é para que haja uma política de melhor distribuição de terras e que haja justiça social evitando assim a migração para as periferias das cidades gerando uma massa cada vez maior de pobres e miseráveis, o início de tais movimentos no Brasil.

A constituição dá direitos ao acesso a terra, mas não produz meios eficazes para que haja uma efetivação de tais direitos.

A função social do imóvel rural, com seus diversos conceitos trazidos por diversos autores renomados, os requisitos legais também será objeto de estudo de nosso trabalho. Não esquecendo de mostrar os princípios norteadores do direito agrário, como o princípio da preservação do meio ambiente, o princípio da desapropriação para a reforma agrária, o princípio da vedação da desapropriação do imóvel produtivo, e da pequena e média propriedade rural.

Terá também uma análise da desapropriação para a reforma agrária, mostrando a indenização devida, em dinheiro e em títulos da dívida agrária, sendo estas de maneira prévia e justa, assim como aquele que teve seu imóvel rural desapropriado poderá fazer o levantamento da quantia devida.

O destino de bem desapropriado, os beneficiários que segundo a legislação atual deverão seguir uma ordem de preferências, mas que nem sempre essa ordem é respeitada e que para que o homem ou a mulher que será beneficiada possa ter direito ao título de domínio terão que preencher inúmeros requisitos. Estará sendo abordado o tema da desconcentração da terra e o desenvolvimento sustentável que estão intimamente ligados à promoção de melhorar as condições de vida das pessoas, relacionando-se ao desenvolvimento humano nos dias de hoje, se tratar do desenvolvimento de todas as pessoas, então encontrarão-se diante do crescimento social, e se envolver a desenvolvimento das pessoas hoje e das futuras gerações, ficarão diante do desenvolvimento sustentável.

O trabalho baseou-se no levantamento bibliográfico relacionado com o assunto desenvolvido e em revistas e artigos publicados na *internet* sobre alguns temas polêmicos que fazem referência ao que será objeto de abordagem nesse trabalho.

1 – Desapropriação por Interesse Social – Visão Panorâmica

1.1 A Desapropriação no Brasil

Antes de falar em desapropriação, é forçoso não deixar de fazer alguns comentários sobre a origem de tal instituto, que emergiu da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”.

Desde as primeiras constituições o tema já vem sendo explicitado, primeiramente a desapropriação por necessidade ou utilidade pública. A partir da constituição de 1946 é que surgiu, para revolucionar o assunto “desapropriação”, o interesse social para a desapropriação, visto que procuravam o bem-estar da coletividade.

“Historicamente, pode-se dizer que a desapropriação foi introduzida no direito brasileiro por influência do direito português. Conta-se para ilustrar, que o Príncipe Regente D. Pedro, em 21 de Maio de 1821, inspirada nas” Ordenações do Reino “, baixou ato proibindo tomar-se qualquer coisa a alguém contra sua vontade e sem indenização¹”.

O artigo 179 da Constituição Imperial de 1824 assim se expressava sobre o tema: “É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude, se o bem

¹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 6. ed. Goiânia: AB, 2005.p.173

público legalmente verificado, exigir o uso e o emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar à indenização”.

A Constituição republicana de 1891 e a Constituição de 1934 traziam em seus textos a desapropriação, porém por necessidade ou utilidade pública, somente na Constituição de 1946 é que se teve uma segurança maior a respeito do tema, tratava da necessidade ou utilidade pública ou por interesse social. A Constituição Federal de 1946 em seu art. 141, § 16 determinava: *“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social mediante prévia e justa indenização em dinheiro”*.

A Constituição de 1988 em seu artigo 184, *caput*, trata da desapropriação, veja:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.(...).

Quando se faz uma análise do artigo 184 verifica-se que há uma preocupação com o social e que há uma supremacia do poder público sobre o privado e também do interesse coletivo sobre o particular. O referido artigo tratou de normas sobre a competência para declarar o interesse social para a desapropriação, desde que não esteja cumprindo sua função social, disciplinando também a devida indenização em títulos da dívida agrária e em dinheiro no caso das benfeitorias úteis e necessárias.

Com o advento da Constituição de 1988, e que preceitua o seu artigo 184, toda área que não estiver cumprindo sua função social é passível de desapropriação, indo de encontro com o artigo 185 do mesmo diploma legal em que enumera os bens que são insuscetíveis de desapropriação, então veja o que diz o referido artigo:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II – a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Essa faculdade constitucional para desapropriar é necessária, visto que nem sempre o Estado pode alcançar os fins a que propõe a realizar pelos meios que o direito privado oferece e regula. O proprietário do bem necessário, útil ou de interesse social para o Estado resiste às suas pretensões de compra, por não querer vender ou por não lhe interessar o preço oferecido, impedindo com essa resistência a realização do bem comum. Nesses casos, como em outros, só a desapropriação restaura a prevalência do interesse público sobre o interesse particular ².

Há duas classificações para a desapropriação, uma direta e uma indireta, conforme o entendimento de Diógenes Gasparini “Direta é aquela desapropriação que observou todo o procedimento expropriatório. Nesta tem-se um ato declaratório e uma fase executória onde são promovidas medidas visando à aquisição da posse, do domínio e ao pagamento da indenização. Indireta é a desapropriação em que não se observou esse procedimento. Não há ato declaratório nem fase executória, mas o poder público expropriante entra na posse do bem e passa a agir como se fosse seu proprietário”³.

1.2 A desapropriação como Instrumento da efetivação da Reforma Agrária

É do conhecimento de todos que o problema da distribuição de terras no Brasil se arrasta ao longo do tempo, desde a época da colonização quando o país foi dividido e gerenciado por Capitanias Hereditárias onde extensas faixas de terras ficavam sob o domínio de poucos configurando assim um verdadeiro latifúndio que pode ser assim definido pela Lei 4504/69 Estatuto da Terra:

² GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**.- 4. Ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 1995. p. 434

³ Idem p. 435 e 436.

“Latifúndio”, o imóvel rural que:

- a) Exceda à dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea “b”, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;
- b) Não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.

Segundo o entendimento de Antonino Moura Borges latifúndio “é a propriedade que seja maior do que o limite definido em lei e seja improdutiva”⁴.

A política da reforma agrária permite a desapropriação por interesse social de todo o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social para então obter uma melhor distribuição de terras rurais.

“A propriedade imóvel rural sempre foi mal planejada e mal distribuída neste País, causando a concentração de muitas terras nas mãos de poucos, além de imóveis ociosos com grande potencial, mas que nada produz ou produz insatisfatoriamente alimentos e matéria prima. Pelo sistema de reforma agrária que a lei estabeleceu em nossa Ordem Jurídica já constitui um critério de justiça social” (BORGES, 2006 p.279).

A desapropriação como instrumento da Reforma Agrária permitirá atender os princípios de justiça social que significa proporcionar a melhor distribuição de renda às famílias brasileiras, dando oportunidade ao indivíduo de exercer a cidadania com dignidade de vida. Mais além visa criar meios de subsistência à população mais carente com melhor distribuição de renda e a criação do mercado de trabalho, e o acesso à propriedade rural àqueles que pretende produzir é uma forma de criar condições de vida e desenvolvimento⁵.

A desapropriação tem algumas características peculiares e conforme o ensinamento de MEIRELLES em sua obra Direito Administrativo Brasileiro destaca as mais importantes dentre elas a de que *a desapropriação é a forma originária de aquisição da propriedade* porque não provém de nenhum título anterior, e, por isso, o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer

⁴ BORGES, Antonino Moura. **Curso comparado de direito agrário**. São Paulo: Edjur, 2005. p. 283

⁵ IDEM p.279

ônus que sobre ele incidem precedentemente, ficando os eventuais credores subrogados no preço.

A desapropriação é um procedimento administrativo que se realiza em duas fases: a primeira de natureza declaratória, consubstanciada na necessidade, utilidade ou interesse social, a segunda de caráter executório, compreendendo a estimativa da justa indenização e a transferência do bem expropriado para o domínio do expropriante. Toda desapropriação deve ser precedida de declaração expropriatória regular, na qual se indique o bem a ser desapropriado e se especifique a sua destinação pública ou de interesse social⁶. Não pode haver desapropriação de fato ou indireta. Segundo MEIRELLES (2004 p. 577) não passa de esbulho da propriedade particular, e como tal, não encontra apoio em lei.

Todos os bens e direitos patrimoniais prestam a desapropriação, inclusive o espaço aéreo e o solo.

A desapropriação da propriedade é a regra, mas a posse legítima ou de boa-fé também é expropriável. Certamente a posse vale menos que a propriedade, mas não deixa de ser expropriável.

Os bens públicos são passíveis de desapropriação pelas entidades estatais superiores, desde que haja autorização legislativa para o ato expropriatório e se observe à hierarquia políticas entre essas entidades⁷.

Os destinatários dos bens expropriados são em princípio o poder público e seus delegados, como detentores do poder público justificador da desapropriação. Mas há casos em que o bem desapropriado pode ser transpassado para o domínio de particulares, por ter sido esta a finalidade expropriatória, em que se visa à distribuição da propriedade com adequado condicionamento para melhor desempenho de sua função social.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo 2004. p. 577

⁷ IDEM p. 578 e 579.

A desapropriação por interesse social é aquela em que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social⁸, que mais adiante será abordado com maior riqueza de detalhes.

1.3 A Luta dos Movimentos Sociais Campesinos

Necessário se faz mostrar o seguinte comentário de Christiane Senhorinha Soares Campos⁹

O campesinato não é nem burguês nem assalariado, mas contém elementos das duas classes: posse e/ou propriedade dos meios de produção e exploração de força de trabalho. Também não pode ser entendida como a síntese das duas classes, porque historicamente é anterior a elas, o proletariado é que surge a partir de transformações do campesinato nas formações sociais capitalistas.

Para Carvalho, o campesinato constitui-se num sujeito social cujo movimento histórico se caracteriza por modos de ser e de viver que lhe são próprios. Por isso, os seus estudos devem considerar as especificidades camponesas como a racionalidade própria. Essa racionalidade camponesa, enquanto conjunto de valores que move o sujeito social camponês, apóia-se em dois elementos centrais: a garantia continuada de reprodução social da família seja ela a família singular seja a ampliada, e a posse sobre os recursos da natureza. A reprodução social da unidade de produção camponesa não é movida pelo lucro, mas pela possibilidade crescente de melhoria das condições de vida e de trabalho da família. (CARVALHO, 2004a, p. 323).¹⁰

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo 2004.p. 582

⁹ CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares. **Campesinato autônomo – uma nova tendência gestada pelos movimentos sociais do campo** - Disponível em www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/lr146-162.pdf. acessado em 20/10/2007

¹⁰ CARVALHO, 2004a, p. 323, *apud* CAMPOS.

Quando o autor do trecho acima citado fala em trabalho da família, não pode deixar de mostrar o que diz o Estatuto da Terra em seu artigo 4º.

Artigo 4º - Para os efeitos desta Lei, definem-se:

II - "Propriedade Familiar", o imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

Sobre a propriedade familiar temos o brilhante esclarecimento de Ferreira Marques.

Consoante a melhor doutrina, esse instituto jurídico tipicamente agrário, é de uma importância extraordinária no processo de democratização da terra, porquanto atende a um dos princípios basilares do direito agrário, que é o de viabilizar o acesso ao imóvel rural a maior número de pessoas, notadamente num país, como o Brasil, onde há milhões de trabalhadores rurais (os "sem-terras"), em luta constante por um pedaço de chão no qual possam desenvolver as únicas atividades para as quais tem habilitação. (MARQUES, 2005 p.72).

A luta dos movimentos camponeses é para que haja uma política de melhor distribuição de terras e que haja justiça social evitando assim a migração para as periferias das cidades gerando uma massa cada vez maior de pobres e miseráveis. No Brasil a luta dos movimentos camponeses teve início no nordeste, conforme relata Ariovaldo Umbelino de Oliveira¹¹:

Nos anos 50 e 60 do século XX as ligas camponesas ganharam projeção nacional, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura foi criada e o governo de João Goulart iniciou um processo de Reforma Agrária, entretanto a violência do golpe militar de 64 sufocou o anseio de liberdade do morador sujeito dos latifúndios armados do nordeste brasileiro e de muitos camponeses sem-terras, que a crise do café e o início da industrialização estavam gerando.

No quadro abaixo se pode ver que os objetivos dos movimentos não foram alcançados, pois o número de beneficiários está bem longe do número de pessoas necessitadas.

¹¹OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de - **Desenvolvimento Rural** - disponível em www.scielo.br/scielo.php?pid - - 2001 - acessado em 19/10/2007.

Número de famílias beneficiadas pelo programa de Reforma Agrária

Período	Governo	Famílias beneficiadas por processo de colonização	Famílias beneficiadas por programas de regularização de títulos	Famílias beneficiadas por assentamentos de reforma agrária	Total das famílias beneficiadas
1964 – 1984	Regime autoritário	115 mil	113 mil	-----	228,0
1985 – 1995	Sarney, Collor e Itamar	-----	-----	126,5	126,5
1994 - 1997	FHC	-----	-----	125,9	125,9

Fonte: recenseamento da reforma agrária

Outro fator que assola os membros dos movimentos é a violência no campo, pois chama atenção o crescimento da violência nos anos 80, que decorre do aumento da pressão social feita pelos camponeses em sua luta pela terra. A chamada modernização da agricultura estava gerando o oposto. Como contradição da modernização conservadora aumentava a luta pela terra por parte dos camponeses. A Central Única dos Trabalhadores – CUT, juntamente com o Partido dos Trabalhadores (PT) e demais partidos de esquerda abriam frentes de apoio à luta travada pelos camponeses sem terra. A CNBB colocou a questão no centro da Campanha da Fraternidade de 1980 com o tema “*Terra de Deus, terra de irmãos*”.

As estatísticas dos mortos nas batalhas pela terra foram crescendo cada vez mais, nascia a UDR, União Democrática Ruralista, entidade que aglutinava os latifundiários na defesa de suas propriedades e na formação de um fundo para eleger congressistas constituintes para defenderem seus interesses na Constituição. Ganharam e fizeram do Capítulo da Reforma Agrária um texto legal de menor expressão que o Estatuto da Terra.

Acampamentos e assentamentos de trabalhadoras são novas formas de lutas de quem já lutou ou de quem resolveu lutar pelo direito à terra livre e ao trabalho liberto, lá os camponeses encontram na necessidade e na luta, a soldagem política de uma aliança histórica. Mais do que isso a transformação da ação organizada das novas lideranças abre novas perspectivas para os trabalhadores rurais. Greves rurais na cidade para buscar conquistas sociais no campo são componentes ainda localizados no campo brasileiro, é sinal inequívoco de que estes

Para Luis Ernani Bonesso de Araújo ¹³ em seu artigo publicado, “O acesso a terra no Estado Democrático de Direito” fala da questão sob a ótica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a origem e a atual localização das famílias beneficiadas.

O autor acima esclarece que a solução que encontraram permitia que o pequeno proprietário adquirisse e incorporasse à sua terra, terras devolutas, em contrapartida também abriu precedente para que os grandes proprietários de terras também chamados de latifundiários aumentassem ainda mais suas propriedades.

¹³ **ARAÚJO, Luis Ernani Bonosso de - O acesso a terra no Estado Democrático de Direito.** Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/araujo-acessotedd.pdf> - acessado em 19/10/2007

1.4 O Direito ao Acesso a Terra

Para se fazer um esclarecimento, amplo sobre o presente tema, mister se faz abordar a nível constitucional, pois diz que é garantido o direito à propriedade, artigo 5º XXII, e combinado com o *caput* desse mesmo artigo, pode-se concluir que todos têm que ser tratados iguais perante a lei, ora, porque alguns têm e outros não têm? Deve-se procurar os meios adequados e legais de por em prática esses direitos e formas para a efetivação de forma eficiente da justa distribuição de terras e a justiça social para chegar ao fim dos conflitos agrários. Outro fator importante para a distribuição de terras é que se exclua de vez com o êxodo rural, que acaba por superlotar as periferias das cidades gerando pobreza e causando cada vez mais desigualdades sociais ferindo os princípios constitucionais de igualdade, de inviolabilidade de direito à vida, de segurança, de cidadania, da dignidade da pessoa humana.

A população rural brasileira está vivendo às margens das sociedades organizadas, distantes do progresso e da modernização a mercê da violência das políticas públicas, vendo distanciar sonho da conquista de um pedaço de chão, mas acreditando na Reforma Agrária, como uma bandeira de luta dos movimentos camponeses. Não deixando de sonhar com dias melhores, tendo a necessidade de ver distanciar de si o fantasma da violência no campo que pode surgir de vários fatores, como elevada concentração demográfica rural, auto contingente de subempregados, de marginalizados e de ociosos disfarçados, populações flutuantes, cuja presença decorre de empregos temporários em fases de operações agrícolas, as consideráveis populações de jornaleiros com suficiente remuneração e a facilidade com que circulam os mais versáteis instrumentos e veículos de divulgação¹⁴.

Na Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu artigo 5º, XXII já falava na garantia ao direito à propriedade:

¹⁴ FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 2. ed. 1995 p. 145

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII – é garantido o direito de propriedade;

Seguindo a mesma linha de pensamento o Estatuto da Terra também trata do assunto em seus artigos 1º e 2º.

Art 1º - Esta lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º - Considera-se reforma Agrária o conjunto de medidas que visem promover melhor distribuição de terras, mediante modificação do regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.

§ 2º - Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destine a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

- a) Favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) Mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) Assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) Observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

§ 2º - É dever do Poder Público:

- a) Promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta.
- b) Zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem estar coletivo.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, surgiu uma luz, a lei complementar 93 de 4 de fevereiro de 1998 que instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, que tinha a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e assentamento rural.

Veja o que diz o artigo 1º da referida lei complementar:

Art. 1º É criado o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.

Parágrafo único. São beneficiários do Fundo:

I - trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade agropecuária;

II - agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, assim definida no inciso II do art. 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e seja, comprovadamente, insuficiente para gerar renda capaz de lhe propiciar o próprio sustento e o de sua família.

Em maio de 2000 através de decreto o Presidente da República regulamenta a LC 93/98. Em síntese este Decreto estipula que a receita que constitui o Fundo será usada na compra de terras e na implantação de infraestrutura em assentamentos. Os Estados e Municípios participarão na elaboração de projetos com participação da comunidade.

Serão beneficiados os trabalhadores rurais não proprietários, posseiros, parceiros, arrendatários, agricultores cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar.

2 – Análise Constitucional da Desapropriação por Interesse Social

2.1 Função Social do Imóvel Rural

Para um melhor entendimento da função social do imóvel rural se vê a importância do que diz Marco Aurélio Bicalho de Abreu das Chagas em “A Doutrina da Função Social da Propriedade”¹⁵.

“Essa doutrina da ”função social da propriedade” não tem outro fim senão o de dar sentido mais amplo ao conceito econômico de propriedade, encarando-a como uma riqueza que se destina à produção de bens que satisfaçam as necessidades sociais”.

Para Antônio C. Vivanco¹⁶:

“A função social da propriedade representaria nada mais nada menos que o reconhecimento de todo titular do domínio, de que por ser um membro da comunidade tem direitos e obrigações com relação aos demais membros, de maneira que se ele pode chegar a ser titular do domínio, tem a obrigação de cumprir com o direito dos demais sujeitos, que consiste em não realizar ato algum que possa impedir ou obstaculizar o bem de ditos sujeitos, ou seja, da comunidade. Ainda para Vivanco, em sua obra “Teoria Del Derecho Agrário”, o direito à coisa se manifesta concretamente no poder de usá-la e usufruí-la. O dever que importa ou comporta a obrigação que se tem com os demais sujeitos se traduz na necessidade de cuidá-la a fim de que não perca sua capacidade produtiva e que produza frutos em benefício do titular e, indiretamente, para satisfação das necessidades dos demais sujeitos da comunidade”.

¹⁵ CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu - **A Doutrina da Função Social da Propriedade** - disponível em <http://orbita.starmeda.com/jurifran/ajprop.html> acessado em 24/10/2007

¹⁶ Vivanco *apud* Bicalho

Pode-se observar claramente a preocupação do autor com o bem do indivíduo beneficiado assim como o bem da coletividade que juntamente com ele formam a sociedade e para também não perder a capacidade produtiva.

2.1.1 Conceito

Excelente definição legal nos traz o Estatuto da Terra em seu artigo 2º, § 1º:

Artigo 2º - É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

[...] materialmente poderíamos ser levado a concluir que a função social da propriedade não seria senão o concreto modo de funcionar a propriedade ou não, direta ou indiretamente exigida pelo ordenamento jurídico, por meio de imposição de obrigações, encargos limitações, restrições, estímulos ameaças, para a satisfação de uma necessidade social. Atualmente revela-se através de exigências éticas e jurídicas que se expressam na função social, como síntese dos deveres de responsabilidades juridicamente sancionadas pelas normas positivas do Estado¹⁷.

Então um conceito é que a função social quando um imóvel rural exerce suas atividades e ao mesmo tempo favorece o bem estar dos proprietários e trabalhadores e de suas famílias, mantém níveis satisfatórios de produtividade, trabalham em consonância com o meio ambiente e recursos naturais, não deixando

¹⁷ BASTOS *apud* OLIVEIRA

de observar as disposições legais que regulam as disposições trabalhistas dos trabalhadores rurais. Segundo Paulo Torminn Borges sobre função social [...] cultivar eficiente e corretamente a terra será o primeiro e mais importante dos princípios do direito agrário, o que se resume em exigir da propriedade que cumpra a sua função social¹⁸.

2.1.2 Requisitos Legais

A nossa Constituição Federal já preconizava em seu artigo 186 que a propriedade rural terá que seguir certos requisitos para cumprir sua função social, veja o que diz o referido artigo:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Para Cretella Jr¹⁹.

A utilização racional do solo é pressuposto de seu uso adequado e, consiste no conjunto de medidas que levam a maior produtividade e qualidade, com encurtamento do espaço de tempo, como exemplo a utilização da análise do terreno

¹⁸ BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 7º ed. rev. São Paulo. Saraiva, 1992. p. 9

¹⁹ Cretella Jr. *Apud* Oliveira p.171

por especialistas, o emprego de tecnologia moderna, de maquinário, de adubagem, de irrigação, da colheita que utiliza métodos organizados.

De acordo com OLIVEIRA (2006), o aproveitamento adequado do solo seria o plantio que obedece à correspondência entre a natureza do terreno e o que vai ser plantado, pois a culturas que tem melhor desempenho em determinados tipos de solos.

O referido autor cita como exemplo o arroz que necessita de solo úmido para o plantio, e o eucalipto que utiliza o solo seco.

Quanto à utilização racional e adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente OLIVEIRA (2006) esclarece que com a utilização de um sistema de irrigação com a captação de água de maneira econômica, extirpa-se o risco de comprometer o manancial. Dessa maneira fazendo prevalecer o princípio da preservação do meio ambiente.

A respeito disso bem observa Godoy:

“Quanto à propriedade agrária, outro lado deve ser considerado. A preservação e a conservação dos recursos naturais não significa a não-utilização da área a ser preservada. A regra é justamente preservar e conservar utilizando: a não-utilização é exceção destinada às situações convenientes. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentado é o de desenvolvimento com preservação ambiental”.

Quanto à função social em que faz a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, bem nos orienta OLIVEIRA quando diz que a atividade agrária, por maior que seja a tecnologia, não se desenvolve sem a presença do homem, o trabalhador rural. Daí a necessidade de protegê-lo como ser humano que é, para preservar-lhe a dignidade, que é um dos fundamentos da nossa República Federativa (CF 88, art. 1º IV).

E continua Oliveira (2006) a respeito do que prega o inciso III do artigo 186 da CF, não configurará a violação de tal dispositivo constitucional, o simples ajuizamento, por parte do trabalhador rural, de uma reclamatória trabalhista em desfavor do empregador e a condenação deste. Para apoiar a desapropriação, necessária é a constatação da situação de trabalho escravo, ou a violação frontal de qualquer dos direitos básicos do trabalhador rural, elencados no artigo 7º CF.

O último inciso deste artigo 186 da Constituição Federal trata do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores continuando nos ensinamentos de Oliveira²⁰:

“Este último requisito parece um pouco obscuro e de difícil constatação. Na verdade, o bem-estar dos proprietários “deflui naturalmente da condição de dono”, o qual presumidamente encontra-se em situação mais vantajosa do que a do trabalhador sempre hipossuficiente. Daí que se a propriedade rural não favorece o bem-estar do seu proprietário, é porque este não se revelou um empresário rural hábil e deve suportar os riscos de seu empreendimento.”

Preocupou-se a lei com os proprietários, e esqueceu dos possuidores que na verdade, são os que exploram a terra como bem observa Marques (2005).

“Nem sempre os proprietários são possuidores diretos, conforme já foi lembrado em outra passagem. Para os desígnios agraristas o que mais importa é a posse agrária, que se configura pela efetiva exploração da terra. Há, contudo, um dado positivo na configuração desse requisito: a preocupação com os conflitos e tensões sociais no imóvel, o que significa, em outras palavras, a busca da paz”²¹.

Impõe assinalar que os requisitos impostos pela CF e acima examinados devem ser observados simultaneamente, vale dizer, todos ao mesmo tempo. Não se pode cumprir a função social observando apenas um ou dois requisitos.²¹Há, portanto a necessidade de fazer a observação da integridade do artigo 186 da Constituição Federal.

²⁰ OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios do Direito Agrário na Constituição Vigente.**/ 1º ed. 2004, 2º tir./2006 Curitiba 2006 p. 176

²¹ Idem

2.2 Princípios Constitucionais da Desapropriação por Interesse Social para Fins de Reforma Agrária

Importante se faz mostrar alguns princípios que norteiam o direito agrário em consequência todo este trabalho, pois dão base e sustentação para que possam ser esclarecidos alguns pontos que serão abordados no decorrer desta obra, não serão abordados todos os princípios existentes no direito pátrio, somente alguns, os mais importantes, pertinentes à desapropriação para fins de reforma agrária. Dentre eles o princípio da preservação do meio ambiente, haja vista que não há que se falar em reforma agrária, desapropriação e até mesmo função social de um imóvel se não existe um respeito ao meio ambiente em que vivemos. Outro princípio de suma importância é o da desapropriação para fins de reforma agrária, que tanto já foi falado, mas que agora será amplamente abordado, e por derradeiro e não menos importante o princípio da vedação da desapropriação da pequena e média propriedade.

2.2.1 Princípio da Preservação do Meio Ambiente

A Constituição Federal de 1988 destinou o capítulo VI do Título VIII especialmente para o meio ambiente, haja vista a importância deste assunto para os nossos legisladores que assim dispuseram no artigo 225. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Não muito longe no tempo acreditava-se que os recursos hídricos eram inesgotáveis, e acreditava-se na invencibilidade de nossas matas, na pureza indestrutível do nosso ar.(OLIVEIRA, 2006).

O autor acima foi muito feliz na colocação que fez acerca da utilização dos recursos naturais, pois o homem apenas utiliza, é como se vivesse apenas de extrativismo. Ora esse tempo já passou, precisa-se ter a preocupação com as futuras gerações que necessitarão desses recursos para sua sobrevivência. Não é difícil encontrar imensas extensões de terras nuas, que perderam, por ação do homem, toda sua cobertura vegetal, que servia de abrigo para inúmeras espécies de animais. Agora se sabe que o que se acreditava não faz mais sentido algum, que tudo tem um fim, e que se nada for feito esse fim fica cada vez mais próximo.

Não se deve admitir a prática da agricultura sem a mínima preocupação com os recursos naturais, pois uma atividade agrícola se mal exercitada, é extremamente nociva ao equilíbrio ecológico, visto que hoje milhões clamam pela produção de alimentos, amanhã bilhões estarão passando fome em função da degradação ambiental²².

Sobre esse assunto tem-se o ponto de vista de Castro Filho²³:

Os jornais e revistas de grande circulação e, principalmente a televisão, estão a mostrar, diariamente, que milhões de pessoas, em todas as partes da terra, estão a clamar por alimentos. O mundo todo, deveras, está com fome. Por isso, cada vez mais, produzir é uma exigência impostergável. E no afã de atender a essa desesperada demanda, matas inteiras tem sido destruídas, lagos e rios contaminados, área quilométricas de terras outrora férteis foram arrasadas, com a aplicação de agrotóxicos. Tudo em nome do progresso e à guisa de saciar a fome da humanidade.

Não se pode, entretanto, ainda que para satisfazer a justas exigências, descurar-se de buscar a harmonização da necessidade de produzir com a obrigação de preservar, de não poluir. Se, de um lado, a vida e o bem-estar dos homens dependem da produção, de outro, não prescindem de preservação. Logo, essa harmonização, embora difícil, terá que ser perseguida a qualquer custo”.

Portanto, em nome da necessidade de produzir, não se pode admitir que a agricultura seja desenvolvida com total desrespeito às normas de preservação do meio ambiente, pois essa postura de resultados imediatos trará num futuro não muito distante conseqüências gravíssimas. Deve-se punir com rigor o agricultor, de

²² OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios do Direito Agrário na Constituição Vigente.** 1º ed. 2004, 2º tir./2006 Curitiba 2006 p. 182

²³ Castro Filho *apud* Oliveira p. 182

forma exemplar, que destruir o meio ambiente, dessa forma contribuirá para uma mais rápida conscientização da coletividade²⁴.

De acordo com Miguel Mônico Neto, a defesa do meio ambiente tornou-se o princípio constitucional norteador da ordem econômica (Art. 170, VI da CF) – da propriedade privada, portanto erigindo-se em limite ao exercício do direito de propriedade, assim como a ordem econômica tem por princípios a propriedade privada; a função social da propriedade; a defesa do meio ambiente é fundamental ter presente no espírito que essa função social da propriedade privada só é devidamente cumprida quando equacionada com a utilização racional e adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (artigo 186, II CF)²⁵.

Outrossim, a Constituição Federal tratou do tema da questão agrária em consonância com os princípios de preservação do meio ambiente, o Código Civil de 2002 dispôs em seu artigo 1228 que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la. No parágrafo 1º o legislador diz que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Nesse sentido não se reconhece a propriedade privada quando esta não cumpre com a sua função social, e diante do princípio constitucional da função sócio-ambiental da propriedade rural, esta só existe, e só se constitui juridicamente, se respeitado o meio ambiente. Além disso, se não cumprida a função sócio ambiental da propriedade, resta a ausência de qualquer direito adquirido na exploração agrícola dos referidos espaços protegidos, logo que não há direito adquirido que possa perpetuar dano ambiental já que o direito de propriedade só é reconhecido quando cumpre sua função sócio ambiental²⁶.

²⁴ OLIVEIRA p. 183

²⁵ NETO, Miguel Monico – **Revista de Direito Ambiental** n° 01 – Porto Velho. 2005 p.19

²⁶ NETO, Miguel Monico – **Revista de Direito Ambiental** n° 01 – Porto Velho. 2005 p.20 e 22.

Outro fator importante criado pelo legislador, foi incluir a atividade agrária entre aquelas que necessita de licenciamento ambiental contidas no anexo 1 da Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 237 de 19 de dezembro de 1997, na parte em que trata das atividades agropecuárias e/ou atividades diversas. O artigo 3º da referida resolução preceitua que para tais atividades que degradem o meio ambiente, dependerá para a licença ambiental de prévio Estudo de Impacto Ambiental, e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA-RIMA).

O Estudo do Impacto Ambiental - EIA é o conjunto de pesquisas necessárias para avaliar o impacto ambiental de determinadas regiões e empreendimentos, o Relatório de Impacto Ambiental, RIMA, é parte integrante do EIA e tem por finalidade fazer com que conceitos técnicos e científicos sejam acessíveis a população em geral²⁷.

A resolução CONAMA 289/2001 estabelece diretrizes para licenciamento ambiental de projetos de assentamentos, para orientar e disciplinar o uso racional e a exploração sustentável dos recursos ambientais.

De acordo com a resolução do CONAMA, é imprescindível, para a implementação da justiça ambiental, a regulamentação ambiental dos assentamentos, na linha de pensamento da Constituição Federal, da Declaração do Rio e da Agenda 21. E considerando a necessidade de solucionar as injustiças sociais e os graves conflitos pela posse da terra, que ocorrem em quase todas as regiões do país, impedindo que a tensão social leve a episódios que coloquem em risco a vida do homem e do ambiente.²⁸

²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa – **Direito Ambiental**. – 8º ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2005. P. 284

²⁸ MILARÉ, Édis – **Direito do Ambiente doutrina, jurisprudência, glossário**. - 4º ed. rev. Atual e ampl. – São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 590

2.2.2 Princípio da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. Assim se expressa o *caput* artigo 184 da Constituição Federal.

Conforme o entendimento de OLIVEIRA (2006), “a desapropriação é uma das mais drásticas formas de intervenção do Estado na propriedade”.

A desapropriação se definiria como um procedimento complexo de direito público, mediante o qual o Estado na necessidade, utilidade pública ou no interesse social, subtrai em benefício próprio ou de terceiros, bens do proprietário, mediante prévia indenização²⁹.

No entanto, os elaboradores de nossa Carta Magna elegeram a desapropriação como mecanismo de promoção da reforma agrária, com a presença do interesse social, com sentido de que não estando o imóvel cumprindo sua função social, deve o Estado de promover a devida desapropriação, para que outro possa dar a ela uma destinação produtiva, através de projetos de assentamento de famílias.³⁰

O imprescindível é esclarecer que:

“No campo do direito público, a expressão interesse social adquire sentido técnico e específico, designando a nota dominante de uma classe social, a menos favorecida, àquela que constitui problema social, que exige solução urgente, inadiável para o Estado Moderno” CRETELLA³¹.

²⁹ Cretella Jr. *Apud* Oliveira p.184

³⁰ Idem. p. 185

³¹ Cretella Jr. *Apud* Oliveira. p. 185

2.2.3 Princípio da Vedação da Desapropriação do Imóvel Rural Produtivo e da Pequena e Média Propriedade

Importante se faz esclarecer o que é a pequena propriedade, e a lei 8629/93 tratou de suprir essa necessidade, pois trouxe em seu texto mais precisamente em seu art. 4.º, inc. II alínea “a” a seguinte definição: É o imóvel rural que tem área compreendida entre um e quatro módulos fiscais, e a média propriedade como sendo o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) Módulos Fiscais;

Sobre o Módulo Fiscal o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA decidiu o que seria e é definido pelo art. 4º do decreto 84.685, de 06.05.1980:

"O módulo fiscal de cada município, expresso em hectares, será fixado pelo INCRA, através de Instrução Especial, levando-se em conta os seguintes fatores:

A - O tipo de exploração predominante no município;

I – hortifrutigranjeira;

II – cultura permanente;

III – cultura temporária;

IV – pecuária;

V – florestal;

B - A renda obtida no tipo de exploração predominante;

C - Outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada;

D - O conceito de "propriedade familiar", constante do art. 4º, item II, da lei 4504, de 30 de novembro de 1964. § 1º. Na determinação do módulo fiscal de cada município. O INCRA aplicará metodologia, aprovada pelo Ministro da Agricultura, que considere os fatores estabelecidos neste artigo, utilizando-se dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

§ 2º. O módulo fiscal fixado na forma deste artigo será revisto sempre que ocorrerem mudanças na estrutura produtiva, utilizando-se os dados atualizados do Sistema Nacional de Cadastro Rural".

Em instrução especial do INCRA nº. 20 de 28 de maio de 1980 foi Aprovada pela Portaria/ MA 146/80 - DOU 12/6/80, Seção I p. 11.606 que estabelece o Módulo Fiscal de cada município, previsto no Decreto nº84.685 de 06 de maio de 1980 e de acordo com esta portaria há no quadro abaixo alguns municípios do Estado de Rondônia e seus respectivos módulos fiscais:

TABELA DE DIMENSÕES DO MÓDULO FISCAL POR MUNICÍPIO			
CODIGO	MUNICIPIO	UF	MODULO FISCAL
001015	GUAJARA-MIRIM	RO	60
001023	PORTO VELHO	RO	60
001031	ARIQUEMES	RO	60
001040	CACOAL	RO	60
001058	JI-PARANÁ	RO	60
001066	PIMENTA BUENO	RO	60
001074	VILHENA	RO	60

Fonte: **Instrução Especial INCRA/Nº 01 - 14/12/2001**

Fazendo um comparativo dos dados do quadro acima se tem um parâmetro medido em alqueires de que essa medida equivale a aproximadamente 22 (vinte e dois) alqueires, uma vez que na região norte a medida de um alqueire e de 27.200 m², na região de São Paulo essa medida é de 24.200 m² e no Rio de Janeiro e em Estados centrais 48.400 m².

Segundo o entendimento de Umberto Machado de Oliveira:

Esse princípio que se encontra esculpido no art. 185, I e II, DA CF 88, mostra o aspecto negativo da intervenção do Estado na propriedade, pois há um choque entre o artigo 185, II e o art. 184 c.c com o art. 186. I a IV da CF. onde o artigo 185 fala que a lei garantirá tratamento especial a propriedade produtiva e fixa normas para o cumprimento da função social foi ela dissipada pela lei 8629/93 que

em seu art. 9º I a IV especificou como requisito para cumprimento da função social os mesmos elencados nos incisos I a IV do art. 186³².

E continua Oliveira.

Portanto, a propriedade produtiva não pode ser objeto de desapropriação, desde que esteja cumprindo sua função social, o inciso I do art. 185 da CF, apresentou novidade introduzindo dois conceitos novos: a pequena e média propriedade. Aqui para excluir a possibilidade de desapropriação estabelece-se um requisito: o proprietário não pode possuir outra propriedade rural. Remeteu-se a definição de pequena e média propriedade à lei, o que já foi providenciado na mesma lei 8629/93, onde depois de aposto o veto do Presidente da República a algumas alíneas no art. 4º, o conceito ficou restrito a uma média aritmética: pequena propriedade rural é aquela compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais, e a média propriedade rural aquela que tem área superior a 4 até 15 módulos fiscais³³. Basta a constatação de que a propriedade tem dimensão inferior a 15 módulos fiscais e que o proprietário não possua outra para estar protegida pela cláusula de vedação a desapropriação.

³² OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios do Direito Agrário na Constituição Vigente.**/ 1º ed. 2004, 2º tir./2006 Curitiba 2006 p. 195 e 196.

³³ IDEM p.196 e 197

3 – Análise da Desapropriação para a Reforma Agrária

Em sua obra Pinto Ferreira traz dois conceitos de métodos socialistas de reforma agrária, um é o método marxista-leninista de confisco da propriedade, sem indenização, de acordo com a forma marxista de que os expropriadores são expropriados, o outro é o método liberal da reforma agrária mediante a desapropriação com justa indenização em dinheiro, este último será objeto de estudo nesse capítulo.

Como já foi dito, a desapropriação é uma forma de intervenção do Estado na propriedade e umas das modalidades de perda também, de um modo involuntário de perda do domínio³⁴, e fazendo uma análise da desapropriação conjuntamente com a reforma agrária que é o conjunto de medidas que visam promover a melhor distribuição de terras mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento da propriedade³⁵, pode-se de uma maneira parcial concluir que para dar eficiência ao que prega o conceito de reforma agrária a desapropriação é a melhor solução haja vista que apesar de o Brasil ter dimensões continentais e inúmeras áreas a serem exploradas onerariam ainda mais os cofres públicos dar efetividade a programas de colonização de novas áreas. E tendo no país não menos, numerosas propriedades que se encaixam perfeitamente na condição de imóveis desapropriáveis, porque não utilizar esse sistema, assim deixará de ser devastadas imensas áreas de florestas contribuindo para a preservação do meio ambiente, não deixando de dar solução ao problema da distribuição de terras.

³⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto - **Direito das Coisas** - vol 3, 6º ed. atual. De acordo com o Novo Código Civil – São Paulo – Saraiva, 2003 p.119

³⁵ CRETELLA JÚNIOR apud OLIVEIRA p. 185

3.1. Conceito de Desapropriação

Na melhor definição encontrada em qualquer dicionário, desapropriar significa privar alguém da propriedade, para Antonino Moura Borges desapropriação é terminologia jurídica derivada do verbo desapropriar, que significa tirar a propriedade de alguém sobre coisa certa.

A Desapropriação segundo o entendimento de Olavo Acyr de Lima Rocha é o ato através do qual a autoridade pública competente, no caso a União, nos casos previstos em lei e mediante indenização, determina a transferência da propriedade particular para o domínio de quem dela vá se utilizar em função da necessidade pública, da utilidade pública, e do interesse social este último logicamente para fins de reforma agrária.

O homem por sua origem e destino é solidário com o seu meio. Está nessa solidariedade o fundamento moral da desapropriação. E a tradição humana reconheceu ao Estado o poder de lançar mão dos bens particulares em favor do bem comum. Não se pode negar a que o Estado tem direitos que se opõe por um pequeno espaço de tempo aos interesses dos indivíduos, a desapropriação é um deles³⁶.

A desapropriação é um ato de direito público mediante o qual a administração, com base na necessidade pública e no interesse social, libera um bem de seu legítimo proprietário em benefício de um ente estatal ou a um particular, com prévia e justa indenização³⁷.

No caso de desapropriação por interesse social significa ato do poder público com a tendência a tirar compulsoriamente a propriedade rural improdutiva do domínio privado para passá-la ao domínio público para fins de reforma agrária³⁸.

³⁶ ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1992. p. 51,52

³⁷ FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 2. ed. 1995 p. 181

³⁸ BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de direito agrário**. São Paulo: EDIJUR, 2005 p. 495

Segundo Pontes de Miranda³⁹,

“É a retirada da propriedade com indenização integral, a que a Constituição de 1967, art. 150, § 2º, 1º parte, exige ser prévia e justa”.

Odete Medauar⁴⁰,

“É a figura jurídica pela qual o poder público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização”.

José Cretella Júnior⁴¹,

“Ato pelo qual o Estado, necessitando de um bem particular, para fins de interesse público, obriga o proprietário a transferir-lhe a propriedade desse, mediante prévia e justa indenização”.

Massami Uyeda⁴²,

“Complexo de procedimento de direito público, mediante o qual, o Estado se assenhoreia de bem móvel ou imóvel, fundado em interesse público, indenizado o proprietário”.

Além de todos esses brilhantes conceitos não pode deixar de fora o do mestre Hely Lopes de Meireles que bem conceitua a desapropriação como a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para superior) para o poder público ou de seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou ainda interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida agrária, em caso de reforma agrária, por interesse social.⁴³

³⁹ Pontes de Miranda apud HARADA, Kiyoshi, - **Desapropriação Doutrina e Prática** - ATLAS. p. 31

⁴⁰ Medauar apud Harada p. 32

⁴¹ Cretella apud Harada p. 32

⁴² Uyeda apud Harada p. 32

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo 2004. p 576

Segundo Celso Antonio Bandeira de Melo⁴⁴, a desapropriação pode ser definida como:

“Um procedimento administrativo por onde o poder público impõe uma obrigação e por um ato unilateral, despoja alguém de um bem, adquirindo-o originalmente, mediante indenização prévia e justa”.

Para Arthur Pios dos Santos⁴⁵,

“Um ato onde o Estado usa de sua força coercitiva, por razões de necessidade ou interesse coletivo, retira do domínio do proprietário, bens ou direitos, incorporando-os ao seu patrimônio ou entregando-os a quem deles possa fazer uso, para que atinjam os fins pretendidos e especificados indenizando o seu legítimo dono pelo valor que a lei estabelecer”.

Em suma, após fazer uma análise de todos esses excelentes conceitos, que de antemão pode-se verificar uma imensa analogia entre eles, concluí-se que a desapropriação nada mais é que um poder que o Estado na qualidade de ente público com poder de império exerce sobre o particular adentrando em seu terreno e lhe privando de sua propriedade, que se deixar claro que não é simplesmente chegar e expropriar há uma série de requisitos. Uma vez que o Estado declare que o bem vai ser desapropriado existe a necessidade de indenização prévia e justa na forma da lei.

Mas há àqueles que têm pensamentos que divergem dos demais como é o caso de Miguel Seabra Fagundes⁴⁶, que entende que a desapropriação assemelha-se a uma alienação compulsória, haja vista que aparecem os termos: entrega da coisa e pagamento do bem, faltando apenas o termo de acordo de vontade. O que há é a alienação da coisa sem à vontade do dono, isso deixa a desapropriação semelhante à compra e venda pela existência de dois dos três elementos.

⁴⁴ Melo apud Marques p. 177

⁴⁵ Arthur Pios dos Santos apud MARQUES p. 178

⁴⁶ Fagundes apud MARQUES p.179

Apesar da divergência do último autor, o restante coaduna-se em um entendimento o que o Estado, com o pagamento de prévia e justa indenização retira a propriedade do particular em benefício da coletividade.

3.1.1. Pressupostos

Os pressupostos funcionam como uma legitimação Constitucional, para a instalação da desapropriação são a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social este último objeto de nosso estudo.

A lei geral das desapropriações fundiu as expressões necessidade pública e utilidade pública apenas em utilidade pública utilizando apenas este último, veja então o que nos diz esta referida lei sobre a utilidade pública:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais.

§ 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea i do caput deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas.

§ 2º - A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação “.

§ 3º Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão.

Não se aterá muito em utilidade pública, pois, o nosso objeto de estudo é o interesse social que apartir de agora iremos desmiuçar.

Estabelece a lei 4132/42 em seu artigo 1º que a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social na forma do artigo 147 da CF.

Segundo o entendimento de Hely Lopes de Meireles, a desapropriação que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social, segundo a lei 4132/62. A primeira hipótese é privativa da União e específico da Reforma Agrária, a segunda é permitida aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal que tem incumbência de adequar o uso da propriedade em geral às exigências da coletividade. Portanto, nos limites de sua competência, o interesse social não é interesse da administração, mas sim da coletividade administrada, daí porque na maioria das vezes os bens são para

transpasse aos particulares, para que esses possam dar melhor aproveitamento em benefício da coletividade⁴⁷.

Ainda sobre o assunto, diz na Constituição Federal em seu artigo 189, que os beneficiários receberão títulos de domínio ou de concessão, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

3.2. Bens Suscetíveis de Desapropriação

A lei básica da desapropriação prevê que todos, sem qualquer discriminação, bens móveis e imóveis estão sujeitos a desapropriação, inclusive os entes públicos podem sofrer desapropriações desde que respeitadas as regras de grau de hierarquia e autorização legislativa.

Mas já que há essa imposição legal, resta tratar dos bens insuscetíveis de desapropriação, que a própria Constituição Federal em seu artigo 185 tratou do cuidou do assunto, diz que:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II – a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Esse artigo fala da propriedade produtiva e da pequena e média propriedade e que a desapropriação não pode alcançar lá, mas além desses casos tem-se que cuidar também do artigo 184 da Carta Magna 1º parte, onde diz que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo 2004. p 582 e 583

imóvel rural que *não esteja cumprindo sua função social*, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Está em destaque nesse trecho o termo “*não esteja cumprindo sua função social*”, ora uma vez que deixou de cumprir a função social está passível de desapropriação.

Voltando ao fato da pequena e média propriedade há controvérsias, Umberto Machado de Oliveira em sua Obra “Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente” nos trouxe a observação de Luciano de Souza Godoy que fez uma excelente análise:

Defendem alguns a tese de que este dispositivo, por si só, afastaria a possibilidade de desapropriação agrária em propriedade produtiva, segundo os critérios definidos pelo órgão competente, e mesmo que essa propriedade não atendesse a outros elementos da função social da propriedade: ecológico e o social. Desta forma, poderíamos imaginar a seguinte situação: em certa propriedade, seu titular mantém trabalho escravo, ou mesmo abusa do uso de agrotóxicos; todavia, tendo-a produtiva, estaria isento da desapropriação agrária.

Por outro lado, defendem outros a tese de que a desapropriação agrária pode incidir sobre qualquer propriedade que não atenda, simultaneamente, aos elementos do art. 186 – produção, ecologia, social. Desta forma, segundo o elemento citado a pouco, a propriedade que mantivesse trabalhadores em regime de escravidão, ou mesmo abusasse de agrotóxicos, poderia ser desapropriada com fundamento no art. 184 da Constituição. Entendem estes quando a Constituição diz que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, quer mesmo dizer: a propriedade produtiva que cumpre a sua função social.⁴⁸

Qualquer um que faça uma análise social do problema que o artigo traz, e não podendo ter pensamento diverso, verá que a Constituição não deixou bem claro, mas em outros momentos nos dá a entender que quando fala em propriedade produtiva fala também em função social agregada. Com toda razão o autor do texto nos abre os olhos para a realidade, tanto um trabalho escravo ou também o cultivo de plantas psicotrópicas são inadmissíveis em nossa sociedade e tem que ser combatido de maneira exemplar.

⁴⁸ Godoy apud Oliveira p. 186 e 187

Entender o contrário seria admitir e aceitar que alcançar níveis produtividade a qualquer preço para tornar a propriedade intocável quanto à desapropriação seria permitido⁴⁹.

As pequenas e médias propriedades são insuscetíveis de desapropriação como já foi dito, desde que seu proprietário não possua outra, Umberto Machado de Oliveira nos dá as seguintes conclusões acerca do fato:

O requisito da produtividade não será aferido, pois assim seria desnecessária a previsão constante na lei;

Para incidência da regra de exclusão da desapropriação é suficiente a constatação, dividindo a área do imóvel rural pela área do módulo fiscal estabelecido pelo INCRA para a região onde ele está matriculado.

Num segundo momento, para a incidência da segunda regra, basta que o órgão expropriante não produza prova que o proprietário não possua outra propriedade rural⁵⁰.

3.3. Quem pode Desapropriar?

Segundo o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, “na desapropriação realizável para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 184 e atendidas as disposições dos artigos 185 e 186, só a União é competente para realizá-la e só incidirá sobre imóveis que não estejam cumprindo sua função social”.

O Estado é o sujeito ativo da desapropriação para reforma agrária, mas uma análise mais detalhada impõe o enfrentamento do assunto sob a ótica da divisão de competências dos entes federativos. Há que se observar, portanto, a competência para legislar sobre desapropriação para reforma agrária, a competência

⁴⁹ OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios do Direito Agrário na Constituição Vigente.** 1º ed. 2004, 2º tir./2006 Curitiba 2006 p. 187

⁵⁰ Oliveira. Ob. Cit. p. 188

para declarar o interesse social da propriedade rural e a competência para promover a desapropriação desse imóvel.

Compete privativamente à União legislar sobre desapropriação em geral (art. 22, II, da CF), incluindo-se aí a desapropriação para fim de reforma agrária. E no que toca a esta última, parece que sequer resta espaço para a delegação de competência prevista no parágrafo único do mencionado artigo, considerando que a atuação exclusiva da União (art. 184 da CF) não deixa margem para que os Estados legislem sobre questões específicas.

A Lei nº 4.132/1962 incumbe aos três níveis federativos a declaração do interesse social do imóvel. Contudo, a norma, que disciplina o interesse social em geral, é de ser conformada à atuação exclusiva indicada no artigo 184 da Constituição Federal, de sorte que, força convir, somente à União compete declarar o interesse social do imóvel rural se a desapropriação tiver por objetivo a implementação da reforma agrária.

O procedimento desapropriatório compõe-se de dois momentos: o primeiro consistente na declaração do interesse social do imóvel; outro, o de promoção da desapropriação, compreende a execução dos atos necessários à implementação da desapropriação. Também a promoção da desapropriação para reforma agrária, por força do já mencionado artigo 184, é reservada à competência da União. Nada impede que a União incumba tal tarefa a um órgão ou entidade da administração indireta criados com a especial finalidade de promover a reforma agrária, no nosso caso o órgão seria o INCRA⁵¹.

⁵¹ CLEMENTE, Andrea Grotti - **Desapropriação Por Interesse Social Para Fins de Reforma Agrária** – disponível em www.escola.agu.gov.br/revista/anoVI/junho2006/andrea-desapropriação.pdf cessado em 31/01/2008.

3.4. Intervenção do Ministério público na Desapropriação

A luz do artigo 127 da Constituição Federal o Ministério Público é instituição essencial à administração da justiça incumbindo-lhe entre outras atribuições a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Segundo HARADA⁵² o decreto-lei 3365/41, que rege a ação de desapropriação com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, nada dispõe acerca da intervenção do Ministério Público no processo de desapropriação, mas o artigo 82, III do Código de Processo Civil diz que compete ao Ministério Público intervir em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

É importante deixar claro que a intervenção do representante do *parquet* na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária fica claramente evidenciada por expressa afirmação contida na Lei Complementar 76/93 em seu § 2º. Veja:

Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

O artigo em tela assegura a preferência da desapropriação por interesse social sobre as outras ações referente, e que é imprescindível à intervenção do Ministério Público nesse tipo de ação em qualquer instância.

⁵² HARADA, Kiyoshi, - **Desapropriação Doutrina e Prática** – 3º ed. São Paulo. ATLAS. 1998 p.166

4 - Da Indenização

A indenização parece ser uma espécie de compensação destinada ao expropriado quando este tem a posse de sua terra retirada em benefício da coletividade por meio do poder público, que o faz em dinheiro, nos casos de haver benfeitorias úteis e necessárias e em títulos da dívida agrária para o restante da propriedade. A indenização é, pois, a reparação dada ao indivíduo que teve sua terra desapropriada, porque ao contrário, não seria desapropriação, mas indisfarçável confisco⁵³.

A regra predominante no direito Constitucional e Agrário é a de efetuar o pagamento da indenização para as benfeitorias úteis e necessárias em dinheiro ou em moeda corrente, e não em títulos. Consideram úteis aquelas que aumentam ou facilitam o uso da coisa, e necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore⁵⁴.

Existem três tipos de benfeitorias que podem ser feitas em um imóvel rural, ei-las:

Benfeitoria necessária: são aquelas que se destinam à conservação do imóvel rural ou que evitem que ele se deteriore, são exemplos, reparo no telhado, infiltração.

⁵³ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 6. ed. Goiânia: AB, 2005. p. 184

⁵⁴ BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 7º ed. rev. São Paulo. Saraiva, 1992. p. 204

Benfeitoria útil: são as obras que aumentam ou facilitam o uso do imóvel, figuram como exemplo, uma ponte para abreviar o percurso até a sede da fazenda. Pois tornam o imóvel mais seguro e confortável.

Benfeitoria voluptuária: são as obras que servem para embelezar, deixar mais bonito, agradável, não aumentam nem facilitam o uso do imóvel. São exemplos às obras de jardinagem, decorações etc.

O artigo 184 da Constituição Federal diz que será desapropriado o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social e será reservado o direito a uma prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária com preservação do valor real, estes títulos da dívida agrária poderão ser resgatados num período de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

4.1. Haveria efetivamente direito à indenização em casos de desapropriação para fins de Reforma Agrária?

A pergunta é excelente e veio em boa hora, chega-se no ponto em que realmente mexe com o lado importante para todos, o lado financeiro da questão. Ora não haveria porque não se falar em desapropriação sem falar em indenização, pois ambas as palavras caminham juntas. A resposta para a questão é óbvia, e positiva, pois a própria Constituição Federal de 1988, por alguns chamada de Constituição Cidadã, nos deu essa garantia, quando diz lá em seu artigo 5º inciso XXIV que a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição. É um direito Constitucional, automaticamente legal.

Nos dizeres de Paulo Torminn Borges⁵⁵, pode parecer aos mais corajosos que a desapropriação seja um meio de negar a propriedade, mas não é, pelo contrário é confissão ao respeito do direito de propriedade, pelo

⁵⁵ BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 7º ed. rev. São Paulo. Saraiva, 1992 p. 67

reconhecimento de que o poder público só pode retirar a propriedade do particular obedecendo às regras jurídicas. No fundo o instituto da desapropriação não atinge o direito de propriedade em sua característica mais grandiosa que é o valor econômico, há apenas uma permuta de valores, substitui-se um bem por outro bem nesse caso o preço em dinheiro ou equivalente. Não é a coisa em si que garante é a sua expressão econômica, de molde a permanecer íntegro o patrimônio da pessoa, apesar da desapropriação.

A indenização serve para que o desapropriado não sinta os efeitos de um confisco e para que ele tenha condições de reconstituir o seu patrimônio com outro bem ou bens de igual valor.

Benedito Ferreira Marques acha tão importante o instituto da desapropriação que em sua obra fala que a indenização devida no sistema expropriatório, que a IX Conferência Interamericana, realizada em Bogotá na Colômbia, estabeleceu em sua Carta de Princípios que “Toda desapropriação será acompanhada do pagamento de justo preço, em forma oportuna, adequada e efetiva”⁵⁶.

4.2. Indenização prévia

Justa e prévia indenização é o último requisito constitucional, por indenização prévia entende-se aquela que é paga antes mesmo que o bem passe para o domínio do expropriante, aquela cujo pagamento precede à perda da propriedade.

A Constituição Federal de 1988 pôs a condição de que para a desapropriação, por interesse social para fins reforma agrária precedesse de prévia indenização, de acordo com o artigo 184 da CF/88, que ordena que a compensação seja anterior a perda da propriedade. Mas isso vai de encontro com o que preceitua o artigo 17 da lei complementar 76/93 quando diz que, efetuado ou não o

⁵⁶ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 6. ed. Goiânia: AB, 2005.p.185

levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

A redação desse artigo foi dada pela Lei complementar nº 88/96

Destarte, só permanece intocável o art. 17, *caput* da LC 76/93, quando ocorre o pagamento da indenização cabível, sendo lícito, havendo ou não o seu levantamento, a efetivação, perante o registro imobiliário competente, da aquisição do bem pelo expropriante⁵⁷.

Somente poderá a União se apoderar do bem quando efetuar o devido pagamento antecipado do valor combinado.

4.3. Indenização Justa

Encontra abrigo também a indenização justa na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 5º, XXIV e 184, não só neste diploma legal, mas também na Lei 8629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Mostrando a importância que é esta compensação para o direito brasileiro. Umberto Machado de Oliveira tratou do tema quando cita Fábio Konder Comparato, observe:

A Constituição, aliás, tanto no artigo 5º, XXIV, quanto no artigo 182, § 3º, e no art. 184, não fala em indenização pelo valor de mercado, mas sim, em justa indenização, o que é bem diferente. A justiça indenizatória, no caso, é obviamente uma regra de proporcionalidade, ou seja, ela faz a adaptação de sua decisão judiciária às particularidades de cada caso. Ressarcir àquele que descumpre o seu

⁵⁷ NUNES, Elthon Baier - **Dos critérios da indenização e da aplicabilidade dos juros moratórios e compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária** – disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5548&p=1> acessado em 08/02/2008

dever fundamental de proprietário é proceder com manifesta injustiça, premiando o abuso⁵⁸.

Ainda nessa linha de raciocínio tem o conceito de Guimarães Menegale⁵⁹, diz que a indenização justa é aquela que dá a compensação exata do prejuízo sofrido e na medida somente em que ocorreu o prejuízo, a premiação ao proprietário deve ser tal que ele saia indene da operação jurídica.

Tem-se ainda o entendimento de Elthon Baier Nunes, que muito bem faz suas observações.

Por justa indenização deve-se entender a que coloca o indivíduo na condição de indenizado, devendo, corresponder ao real valor do bem, acrescido dos prejuízos ocasionados com a desapropriação, deixando o patrimônio do expropriado tal qual como era antes. A indenização justa é a que possibilita ao expropriado repor o seu patrimônio, perdido pela desapropriação, sem nenhum prejuízo. O expropriado nada perde, nada ganha.

Deve se valer o juiz, em princípio, dos laudos periciais para estabelecer o valor a ser paga ao expropriado, preferindo o do perito oficial, portador da presunção de equidistância do interesses das partes.

Caberá ao magistrado, via de consequência, não olvidar outros meios de conhecimento além do laudo pericial, por exemplo, como a pesquisa de mercado, pois para bem avaliar o imóvel, é necessário que se pesquise a cotação do preço dos imóveis na região, mediante corretores de imóveis⁶⁰.

Indenização justa é a que cobre não só o valor real e que os bens tem na data do pagamento, a justa indenização inclui, portanto, as rendas, danos emergentes e lucros cessantes, juros compensatórios e moratórios, honorários de advogado, despesas judiciais e correção monetária, além do valor do bem.

⁵⁸ COMPARATO *apud* OLIVEIRA p. 180

⁵⁹ MENEGALE *apud* MARQUES p. 185

⁶⁰ NUNES, Elthon Baier - **Dos critérios da indenização e da aplicabilidade dos juros moratórios e compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária** – disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5548&p=1> acessado em 08/02/2008

Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado. O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente, até a data de seu efetivo pagamento.

De acordo com o artigo 12 da lei 8629/93, considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social. A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:

- valor das benfeitorias úteis e necessárias, descontada a depreciação conforme o estado de conservação;

- valor da terra nua, observados os seguintes aspectos:

- a) localização do imóvel;

- b) capacidade potencial da terra;

- c) dimensão do imóvel.

Os dados referentes ao preço das benfeitorias e do hectare da terra nua a serem indenizadas serão levantados junto às Prefeituras Municipais, órgãos estaduais encarregados de avaliação imobiliária, quando houver, Tabelionatos e Cartórios de Registro de Imóveis, e através de pesquisa de mercado.

Essas diretrizes estão previstas no artigo 12 §§ 1º e 2º da Lei Complementar 76/93.

4.4. Levantamento da indenização e do depósito prévio

Após o ente expropriante efetuar o depósito, o desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste, pagamento de indenização, e no art. 15 do decreto-lei 3365/41, observado o processo estabelecido no art. 34 do mesmo diploma legal, ou seja, a comprovação da propriedade e da quitação de débitos fiscais incidentes sobre o bem até a data da imissão na posse, assim como a publicação dos editais para conhecimento de terceiros. Ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

O pagamento do preço será prévio e em dinheiro. O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização. O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento bancário acreditado, a critério do juiz.

O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros.

Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

Além de levantar o depósito prévio, pode ainda o expropriado resgatar os valores a serem pagos em títulos da dívida agrária conforme a lei 8629/93 preceitua em seu parágrafo terceiro e incisos.

§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusulas assecuratórias do valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

- I- Do 2º (segundo) ao 15º (décimo quinto) ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área até 70 (setenta) módulos fiscais;
- II- Do 2º (segundo) ao 18º (décimo oitavo) ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 (setenta) e até 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais e;
- III- Do 2º (segundo) ao 20º (vigésimo) ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.

§ 4º no caso de aquisição por compra de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta lei e da lei 4504/64, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como os entes federados, o pagamento será efetuado na forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária – TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observados as seguintes condições:

- I- imóveis com área até três mil hectares, no prazo de 5 (cinco) anos;
- II- imóveis com área superior a , três mil hectares
 - a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de 5 (cinco) anos;
 - b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez hectares em, em 10 (dez) anos;
 - c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares, até quinze mil hectares, em 15 (quinze) anos; e
 - d) o valor da área que exceder a quinze mil hectares, em 20 (vinte) anos.

5 - A Reforma Agrária Como Objeto Final da Desapropriação Social

Para iniciar este capítulo é de vital importância trazer o conceito que Pinto Ferreira pôs em sua obra “Curso de Direito Agrário”, retirado da obra de Coutinho Cavalcante.

A Reforma Agrária é uma revisão e novo regramento dos princípios norteadores disciplinando a estrutura agrária do país, tendo como objetivo a valorização do ser humano, trabalhador e o aumento da produção agrícola, e de técnica apropriada ao melhoramento da condição humana da população rural⁶¹.

Observando na singela definição de dicionários pode-se verificar que a Reforma agrária é a revisão da posse e domínio da terra, de sorte a dar-lhe aproveitamento econômico e social justo. Do ponto de vista da origem das palavras, reformar advém de *reformare* (*re* + *formare*) que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar. A afirmação que o direito agrário tem um compromisso com a transformação, explica-se por sua atenção presa na reforma agrária, cujo sentido maior reside na reformulação da estrutura fundiária, mas o conceito de reforma agrária não se limita apenas no ângulo da distribuição, da melhor distribuição de terras, envolve também outras medidas de amparo ao trabalhador beneficiário da reforma chamado de política agrícola⁶².

A lei 8174/91 dispôs sobre os princípios da política agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA),

⁶¹ COUTINHO *apud* FERREIRA

⁶² MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 6. ed. Goiânia: AB, 2005 p. 165

tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação de estoques públicos.

A lei 4504/64, mais conhecida como Estatuto da Terra tratou de definir o tema em discussão, e assim definiu em seu art. 1º § 2º:

§ 2º - Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse de economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.

Fazendo uma análise ampla desse parágrafo Antonino Moura Borges desmiuda o referido artigo, e sobre o conjunto de providências por parte do Governo define:

São os mecanismos criados para a implantação da reforma agrária, dentre os quais estruturação dos órgãos e capacitação técnica de seus agentes conforme o comando da lei objetivando amparar a economia rural, amparar as atividades agropecuárias, garantir o mercado de trabalho, harmonizar tudo isso com o progresso e a industrialização⁶³.

A lei 4504/69 conhecida como “Estatuto da Terra”, no parágrafo 1º do seu artigo 1º dá a definição de reforma agrária.

Art. 1º, §1º Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terras, mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Apesar de ser dito que a Reforma Agrária tem o objetivo de melhorar a vida do homem há aqueles que tem uma outra visão do problema a qual compartilha-se em parte com as idéias, como é o caso do Senhor Francisco Graziano⁶⁴ ex-presidente do INCRA, que diz que o Brasil não precisa de Reforma Agrária, e é preciso inventar um novo modelo, que passe não pela posse da terra, mas pela geração de emprego no campo e nos arredores das metrópoles. O

⁶³ BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de direito agrário**. São Paulo: CL EDIJUR, 2005. p 279

⁶⁴ Francisco GRAZIANO. **O Brasil não precisa de Reforma Agrária**, Veja Especial, Outubro de 2004.

governo deveria no lugar de distribuir terras para pessoas sem qualificação deveria implantar projetos de produção, e que para cada emprego gerado repassaria uma quantia em dinheiro, que poderia vir com os bilhões de reais gastos hoje com a reforma agrária. Um emprego desses não gastaria mais que 1 000 reais per capita, enquanto que para assentar uma família não se gasta menos que 50 000 reais.

Realmente, o custo seria menor e ainda diminuiria o número cada vez maior de sem-terras, pois com esse núcleo de trabalho, o governo amenizaria o problema do desemprego em vez de distribuir terra a muitas famílias que somente tem o intuito de vendê-las e voltar novamente para o movimento dos trabalhadores sem-terras. O que se busca com a reforma agrária atualmente desenvolvida no País é a implantação de um novo modelo de assentamento, baseado na viabilidade econômica, na sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento territorial; a adoção de instrumentos fundiários adequados a cada público e a cada região; a adequação institucional e normativa a uma intervenção rápida e eficiente dos instrumentos agrários; o forte envolvimento dos governos estaduais e prefeituras; a garantia do reassentamento dos ocupantes não-índios de áreas indígenas; a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; e o asseguramento do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

A reforma agrária proporciona:

- A desconcentração e democratização da estrutura fundiária;
- A produção de alimentos básicos;
- A geração de ocupação e renda;
- O combate à fome e à miséria;
- A diversificação do comércio e dos serviços no meio rural;
- A interiorização dos serviços públicos básicos;
- A redução da migração campo-cidade;
- A democratização das estruturas de poder;
- A promoção da Cidadania e da Justiça Social⁶⁵.

⁶⁵Histórico do Incra – disponível em www.incra.gov.br - acessado dia 22/02/2008.

Nada do que foi dito seria válido se não viabilizassem a educação do camponês, a aplicação de medidas de direito do trabalho aos trabalhadores rurais, a formação de ligas camponesas, a construção de estradas e melhorias das já existentes, canalização das riquezas do interior, comercialização dos produtos entre outras medidas⁶⁶.

Se não houver um subsídio por parte do governo fica inviabilizada qualquer tentativa de reforma agrária com sucesso, pois de nada adiantaria distribuir terra àqueles que não tem se não lhes disponibiliza meios para o transporte das riquezas que possa a vir produzir, e/ou de insumos para a produção de alimentos.

5.1. A destinação do bem expropriado

A destinação do bem desapropriado nem sempre é realizada para a formação de patrimônio público. O imóvel pode ser transferido a terceiros, como ocorre na desapropriação por zona, na desapropriação para urbanização, na desapropriação para fins de reforma agrária, ou para formação de distritos industriais e na desapropriação confiscatória ou punitiva.

Mas o que interessa é a destinação para a reforma agrária, que pode utilizar o bem expropriado para repassá-lo a quem necessita realmente, como nem tudo ocorre como se planeja pode também o bem desapropriado ter outro destino, como no caso da Retrocessão, Tredestinação e da Desistência da Desapropriação. Então vejamos o que significa cada uma desses fins.

Retrocessão: Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa. Esta é a visão segundo o artigo 519 do código civil vigente.

⁶⁶ FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 2. ed. 1995 p. 159

Tredestinação⁶⁷: é o desvio de finalidade na desapropriação. O bem desapropriado é empregado com fim diverso que não se enquadre na utilidade pública ou o interesse social. Hely Lopes Meirelles entende que, “se o Poder Público ou seus delegados não derem ao bem expropriado sua destinação legal, ficará o ato expropriatório sujeito à anulação e a retrocessão”. Todavia, se a finalidade diversa da originalmente estipulada permanecer de acordo com o interesse público, não haverá ilegalidade.

Desistência da Desapropriação: Pode ocorrer, ainda, por último, a desistência da desapropriação por parte do Poder Público. Neste caso, entende-se que a desistência deva ser anterior ao ingresso do bem no patrimônio público, mas se já incorporou, cabe apenas a retrocessão. Se houver desistência antes da incorporação do bem, não há como o proprietário do bem se opor a ela, cabendo a ele apenas a indenização pelos danos sofridos e o ressarcimento de despesas que sofreu.

5.2.Beneficiários dos imóveis

Segundo o que ensina a Lei 8629/93 os beneficiários são indistintamente o homem ou a mulher e independente do estado civil, mas há que se observar uma ordem de preferência que se dá da seguinte maneira:

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

IV - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

V - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

⁶⁷ GONÇALVES, Wagner – **Desapropriação** – disponível em www.ambito-juridico.com.br - acessado dia 17/02/2008

Parágrafo único. Na ordem da preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Não poderão ser beneficiários da distribuição de terras, a que se refere à lei 8629/93, o proprietário rural, com exceção do desapropriado, dos que trabalham como posseiros, parceiros ou arrendatários, e os que têm a propriedade e que essas não alcancem a dimensão de propriedade familiar, nem o que exerce função pública, autárquica ou em órgão para estatal, ou que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programas de reforma agrária. No início do artigo a lei fala em distribuir indistintamente tanto para o homem quanto para a mulher, mostrando que o que se quer proteger é a família necessitada não importando quem faz parte ou que esteja à frente.

Observa-se que, na ordem preferencial para distribuição dos imóveis, há uma escala que começa priorizando aquele que é o detentor original, a qual lhe caberá uma gleba, desde que não possua outra, ficando-lhe assegurada a sede do imóvel. Depois os beneficiários são aqueles que já trabalham no imóvel desapropriado e, só então, atingirá os posseiros, os assalariados, parceiros e arrendatários de outros imóveis, que, a princípio, devam estar localizados na região.

Por fim, e só em não tendo mais a quem distribuir, serão beneficiados os proprietários de pequenas frações de terra, cuja dimensão é mínima, não atingindo nem a condição de propriedade familiar.

Agora, é ilusório supor que na realidade das desapropriações levadas a efeito pelo governo é essa a ordem obedecida na distribuição dos imóveis. Deve-se levar em conta que o contingente de trabalhadores rurais sem terra é muito grande, beirando a 12 milhões de famílias, dispersos em várias regiões do país, participando em movimentos organizados, cujas ações políticas pressionam constantemente o governo, obrigando-o a fazer constantes desapropriações na tentativa de desafogar a pressão mais contundente do movimento. A regra seguida pelo INCRA tem sido a de organizar listas de assentamento levando em conta os acampamentos montados ao longo das estradas pelo movimento dos sem-terra. Ou seja, a pressão política leva o governo a atender primeiro aos grupos sociais organizados, os quais são em grande número, e dos mais variados tipos⁶⁸.

No que diz respeito às afirmações acima citadas leva a crer que uma imensa massa de trabalhadores rurais que não estão de uma certa forma organizados, no chamado “Movimento dos Trabalhadores Sem-Terras” ficam sem amparo uma vez que a lei não é cumprida não sendo assim levado à risca o que determina a lei de se estabelecer uma preferência.

⁶⁸ ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de - **O Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito** – disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/araujo-acessotedd.pdf> - acessado em 19/10/2007

No ano de 2001 foi editada uma norma de execução⁶⁹ a de nº 8 de 6/4/2001, a qual estabelecia o procedimento administrativo para alienação de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária, e regularização fundiária em terras públicas de domínio do INCRA e da União. Os procedimentos para a titulação estão elencados no artigo terceiro da referida norma, ei-los:

Art. 3º - A outorga do Título de Domínio ou do Contrato de Concessão de Uso, far-se-á ao homem ou à mulher ou, se casados ou unidos de forma estável, a ambos, independentemente de condição condominial, associativa ou mista, através de instrução de processo administrativo individual que deverá conter:

I “requerimento do interessado, no caso de regularização fundiária”;

II “folha de avaliação individual, emitida pelo Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária” SIPRA;

III “fotocópia dos documentos do beneficiário, a saber”:

a) Cartão de Identificação do Contribuinte “CIC/CPF”;

b) Documento de identificação (Cédula de Identidade, Carteira de Trabalho ou Certificado de Reservista, Dispensa de Incorporação ou Isenção); e

c) Certidão de casamento, quando for o caso.

d) No caso do cônjuge ou companheiro(a), este deverá apresentar pelo menos um dos tipos de documentação pessoal exigida nas alíneas “a” e “b”.

IV - Em se tratando de Contrato de Concessão de Uso Coletivo ou Título de Domínio Coletivo, o processo terá início com o requerimento da entidade interessada, acompanhado da relação dos associados, da relação dos beneficiários, devidamente qualificados e dos seguintes documentos:

a) fotocópia, dos documentos pessoais do representante legal da entidade (Carteira de Identidade e CIC/CPF);

b) fotocópia do estatuto em vigor, aprovado pela maioria dos associados, bem como suas respectivas alterações;

c) fotocópia da certidão do registro na Junta Comercial ou no Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos;

d) fotocópia da ata de eleição da diretoria em exercício;

e) fotocópia do Cartão de Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas CNPJ.

Com a enumeração desses requisitos, o governo deixa claro a intenção de filtrar bem o contingente humano que poderá vir a ser beneficiado com o programa de distribuição de terras.

⁶⁹ **Norma de Execução nº 8, de 6/4/2001 – disponível em**
<http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=1563> acessado em 17/02/2008

5.3. O Título de Domínio ou Concessão de Uso

Reza o artigo 189 da Constituição Federal que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, receberão títulos de domínio, ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Salienta que quando se trata de concessão de uso, está referindo a concessão de direito real de uso da área, logo, onde a propriedade permanece com o Estado, sendo somente o uso desmembrado ao particular por prazo certo e mediante cláusulas contratuais a serem fixadas.

A Norma de Execução nº 8, de 6/4/2001 que estabelece o procedimento administrativo para alienação de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária, e regularização fundiária em terras públicas de domínio do INCRA e da União, estabelece em seu parágrafo 1º que a alienação de terras públicas federais será feita mediante a celebração de Contrato de Concessão de Uso ou a outorga de Título de Domínio seguinte forma:

Estando a área medida e demarcada e atendidos os demais requisitos previstos na presente Norma de Execução, será outorgado Título de Domínio, inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos e quando se tratar de área ainda não medida e demarcada, e atendidos os demais requisitos previstos nesta Norma de Execução, será celebrado Contrato de concessão de Uso, intransferível e inegociável, até que se realizem os serviços de medição e demarcação topográfica, quando será outorgado o título de domínio (§1º, art 2º). Está aí a diferença entre concessão de uso e título de domínio para efeito legal a concessão de uso e dada quando a terra distribuída não foi devidamente medida e demarcada, depois de sanada esse problema e outros relativos, passa-se então para a titularização da área.

Para efeito de inegociabilidade do título de domínio pelo período de dez anos previsto anteriormente, o termo inicial será a data da outorga do contrato de concessão de uso, quando houver (§ 2º. Art. 2º).

Quanto aos procedimentos para a Regularização Fundiária a já anteriormente citada norma de execução nº 8 estabelece em seu art. 12 que a concessão e alienação de terras públicas de domínio do INCRA e da União fica condicionada à elaboração do Plano Integrado de Destinação de Terras Públicas - PID, específico para cada gleba, pela Divisão Técnica da Superintendência Regional.

O PID deverá ser encaminhado para apreciação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, ou quando não constituídos, submetê-lo à Audiência Pública nos municípios em que estiverem inseridas as glebas sob estudo e posteriormente, para aprovação pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável “CEDRS” ou, quando não constituído pelo Conselho Diretor do INCRA, o PID será elaborado levando-se em consideração, dentre outros, os seguintes aspectos:

- a) os planos de desenvolvimento do Estado ou do Município;
- b) as políticas públicas envolvendo as questões ambientais, indígenas, minerais e similares;
- c) as propostas das comunidades beneficiárias;
- d) o diagnóstico da gleba, destacando, dentre outras, as ocupações existentes, tensão social, populações indígenas, unidade de preservação ambiental e uso atual e potencial do solo; e
- e) prioridade na regularização de unidades agrícolas familiares, implantação de projetos de assentamento, utilização de áreas já pisadas pelo homem, constituição de Unidades de Conservação e outras destinações de interesse público.

O PID deverá conter os instrumentos e metodologias de acompanhamento, fiscalização e avaliação sistemática de suas metas, além disso, o INCRA dará continuidade às ações de regularização fundiária, independentemente da elaboração e aprovação do PID pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural de que trata o inciso I do presente artigo, nas seguintes situações:

- em áreas ocupadas de até cem hectares;
- em áreas de até o limite constitucional vigente, cujos ocupantes possuam instrumentos de titulação provisórios, desde que tenham cumprido ou estejam cumprindo as obrigações contratuais.

O procedimento de concessão e alienação das terras públicas de domínio do INCRA e da União fica condicionado ao atendimento, pelo respectivo pretendente, dos seguintes requisitos:

- a) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- b) não ter sido beneficiado pelo Programa de Reforma Agrária, ressalvadas as situações admitidas pelo INCRA;
- c) possuir pelo menos cinquenta por cento da área aproveitável do imóvel efetivamente utilizada, considerando-se para este fim os dispositivos contidos no art. 6º, Parágrafo 3º e no Artigo 10 da Lei nº 8.629, de 25/02/93 e suas alterações posteriores, com a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente;
- d) comprovar morada habitual pelo prazo mínimo de um ano;
- e) ter sua principal atividade sustentada em exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal ou pesqueira;
- f) ter sido o imóvel rural ocupado, devidamente cadastrado no SNCR. (Sistema Nacional de Cadastro Rural).

5.4. A Desconcentração da Terra e o Desenvolvimento Sustentável

A desconcentração da propriedade da terra é um elemento importante de uma estratégia de desenvolvimento sustentável do Brasil. Não é preciso ir muito longe para sustentar a afirmação que a grande propriedade é um fator de concentração de renda e riqueza, e que em muitas regiões, em particular nas zonas pecuaristas, produz um esvaziamento do meio rural o chamado “êxodo rural” e inibe o desenvolvimento local. O fortalecimento e criação de espaços para a propriedade familiar, ao lado da propriedade patronal de tamanho médio, são certamente fatores de dinamização das economias regionais, pois geram emprego e renda que é apropriada e gasta no local, e contribuem para o desenvolvimento dos mercados de bens e serviços em geral.

O desenvolvimento de uma localidade, de uma região, está intrinsecamente ligado a promoção das seguintes estratégias de trabalho: melhorar as condições de vida das pessoas, relacionando-se ao desenvolvimento humano nos dias de hoje, se tratar do desenvolvimento de todas as pessoas, então estará diante do desenvolvimento social, e se envolver o desenvolvimento das pessoas hoje e das futuras gerações, estaremos diante do desenvolvimento sustentável.

A promoção do desenvolvimento envolve basicamente alguns elementos dentre eles os principais são:

Elemento econômico - gerar renda;

Elemento de capacitação - melhorar o nível de escolaridade da população;

Elemento de integração social - aumentar a produção e democratizar o acesso à riqueza e ao poder, aumentando a participação nas decisões sociais;

Elemento de conscientização ambiental - respeito ao meio ambiente, aumentando a consciência da utilização racional dos recursos naturais ⁷⁰.

Alguns dados mostram que o desenvolvimento sustentável está perdendo forças, pois os programas Desenvolvimento sustentável de territórios rurais, e Desenvolvimento sustentável na reforma agrária, perdem recursos.

- Desenvolvimento sustentável de territórios rurais: R\$ 82,3 milhões dos 188,9 mil anteriores, queda de (43,6%);

- Desenvolvimento sustentável na reforma agrária: R\$ 45,3 milhões dos 523,8 mil, queda de (8,7%).

O programa Paz no Campo sobe de R\$ 4,2 milhões para 5,3 milhões, um ganho de 26,4% (internamente, porém, existem discrepâncias como a diminuição de 88,8% das verbas para a mediação de conflitos, ação que terá disponível apenas 40 mil reais em 2007 se não houver suplementação). E o programa Educação no Campo (Pronea) teve um aumento de 10%.

⁷⁰MANAF, Marcos Aurélio - **Terceiro Setor e Terceira Via como mecanismos do desenvolvimento sustentável** – disponível em <http://direito.unaerp.br/?page=publicacoes&id=975> acessado em 17/02/2008.

A dificuldade para a obtenção de terras tem levado o INCRA a dar prioridade a assentamentos em áreas públicas – 60% deles estão nesta situação, 30% em áreas desapropriadas e 10% em áreas compradas. O que têm alimentado a crítica dos movimentos sociais de que este tipo de reforma agrária não modifica a estrutura fundiária do país ao não tocar no problema dos latifúndios, nem soluciona o problema de falta de terras em áreas densamente ocupadas, como as regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste⁷¹.

Observe, então que a política de desenvolvimento, não surtirá efeito se medidas drásticas não forem tomadas quanto a melhor distribuição da terra, mas não só distribuindo terra há a necessidade de dar subsídios aos trabalhadores para que possam produzir mais e melhor com uma condição de vida e desenvolvimento sustentável que lhe possam garantir o sustento próprio e de suas famílias, retirando da natureza o que necessita sem degradar o meio ambiente.

Como bem explica Édis Milaré;

O desenvolvimento sustentável exige da sociedade que suas necessidades sejam satisfeitas pelo aumento da produtividade e pela criação de oportunidades políticas, econômicas e sociais iguais para todos. Ele não deve por em risco a atmosfera, a água, o solo, e os ecossistemas, fundamentais a vida na terra. O desenvolvimento sustentável é um processo de mudança na qual o uso de recursos, as políticas econômicas, a dinâmica populacional e as estruturas institucionais estão em harmonia e reforçam o potencial atual e futuro para o progresso humano⁷².

Ora, o desenvolvimento sustentável está também no aumento da produtividade, pois o trabalhador que produz mais, ganha mais, tendo assim a capacidade de prover melhor o seu sustento. O autor acima fala em oportunidades políticas, econômicas iguais para todos respeitando o princípio constitucional elencados no artigo terceiro da constituição, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

⁷¹ OLIVEIRA, Edécio Vigna de - **Reforma Agrária precisa mais de pacote político que de dinheiro** – disponível em www.direitos.org.br/index.php?option=com acessado em 26/02/2008

⁷² MILARÉ, Édis – **Direito do Ambiente doutrina, jurisprudência, glossário**. - 4º ed. rev. Atual e ampl. – São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2005. p 55

Considerações Finais

Após a elaboração deste trabalho e depois da leitura de inúmeras obras de inúmeros autores, leitura essas de obras publicadas em *síties* relacionados com o tema da Reforma Agrária e leitura livros e revistas especializadas podê-se verificar que intervenção do Estado na propriedade privada através da desapropriação é sem dúvida uma forma drástica de se tentar resolver o problema da falta de oportunidades de trabalho para os trabalhadores rurais. Este presente trabalho mostrou o que realmente é a desapropriação por interesse social numa visão panorâmica da realidade brasileira, e que este é o verdadeiro caminho a ser seguido para a efetivação da tão sonhada reforma agrária.

Com a chegada no Brasil dos portugueses chegaram também os idealistas de lá, e com eles a desapropriação, mas adaptadas à realidade local haja vista que aqui a terra era coberta pela vegetação, ao contrário de lá que se situava em um continente velho, esta desapropriação o instrumento para a efetivação da Reforma Agrária. A desapropriação por interesse social e preocupação constante de nossos legisladores, pois em diversas Constituições ela se fez presente, e desde o início se fala na desapropriação com a devida indenização.

Outro tema abordado foi o que tratava dos movimentos sociais campesinos que se faz representar pelos ditos sem-terras, uma massa de trabalhadores rurais, em sua maioria, que disputam a posse da terra com os proprietários de terras, observamos também que o campesinato constitui-se num sujeito social cujo movimento histórico se caracteriza por modos de ser e de viver que lhe são próprios. Por isso, os seus estudos devem considerar as especificidades camponesas como a racionalidade própria. Essa racionalidade camponesa, enquanto conjunto de valores que move o sujeito social camponês, apóia-se na garantia continuada de reprodução social da família e a posse sobre os recursos da natureza.

O direito ao acesso a terra é direito Constitucional previsto na Carta Magna de 1988 mais precisamente em seu artigo 5º inciso XXII deve-se procurar os meios adequados e legais de por em prática esses direitos e formas para a

efetivação de forma eficiente da justa distribuição de terras e a justiça social para chegar ao fim dos conflitos agrários.

No segundo capítulo deste trabalho a função social do imóvel rural, o conceito, requisitos legais, os princípios constitucionais que norteiam os legisladores, uma vez que é a função social um dos objetos de estudo do trabalho e é necessário que a propriedade quando trabalhada pelo homem, favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias e mantenham níveis satisfatórios de produtividade, assegurando a conservação dos recursos naturais, o meio ambiente, observando as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e cultivam a terra, pois não há que se falar em cumprimento da função social se as relações entre o proprietário e àqueles que lhe dão mão de obra vão de encontro ao que pressupões as sadias relações trabalhistas.

Um dos princípios é o da preservação do meio ambiente, pois o mundo caminha para a destruição das florestas com desmatamento e utilização inadequada dos recursos naturais e é preciso por um freio nessa degradação ambiental e desenvolvendo a agricultura de forma racional estará contribuindo para a preservação do ambiente em que se vive.

A análise da desapropriação para a reforma agrária foi destinada no capítulo terceiro, tem-se aí o conceito de desapropriação que no caso de desapropriação por interesse social significa ato do poder público com a tendência a tirar compulsoriamente a propriedade rural improdutiva do domínio privado para passá-la ao domínio público para fins de reforma agrária, como dito anteriormente uma forma drástica de intervenção do Estado na propriedade do particular, porque a própria Constituição Federal garante o direito à propriedade e ao mesmo tempo lhe reserva o direito de intervir na propriedade quando esta não estiver cumprindo com a sua função social. A partir daí pode-se descrever os bens que são suscetíveis de desapropriação e a quem é reservado o direito de desapropriar, no caso a União através do INCRA, toma-se conhecimento também que é de grande importância à intervenção do Ministério Público nessas ações.

Outro ponto importante tratado nesse trabalho foi a indenização, que deve ser prévia e justa, considerando justa àquela que não deixará que o indivíduo que teve suas terras desapropriadas experiente prejuízo de qualquer natureza, como determina a Constituição Federal, e a forma de como será feito o levantamento desse depósito. E o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro e o restante da propriedade em títulos da dívida agrária.

E por derradeiro, mas não menos importante discuti-se a Reforma Agrária como objeto final da desapropriação social, informando a destinação do bem expropriado que irá dar sustentação ao programa de assentamento de famílias, os beneficiários dos imóveis que tanto pode ser o homem ou a mulher e a preferência que a lei exige e que por total falta de controle não é respeitada conforme relatos de estudiosos no assunto. O título de domínio e a concessão de uso podem ser distinguidos um do outro, pois estando a área medida e demarcada e atendidos os demais requisitos previstos na presente Norma de Execução, será outorgado Título de Domínio e quando se tratar de área ainda não medida e demarcada, e atendidos os demais requisitos previstos nesta Norma de Execução, será celebrado Contrato de concessão de Uso, intransferível e inegociável, até que se realizem os serviços de medição e demarcação topográfica, quando será outorgado o título de domínio.

Para finalizar a desconcentração da terra e o desenvolvimento sustentável vieram para melhorar as condições de vida das pessoas, relacionando-se ao desenvolvimento humano nos dias de hoje, se tratar do desenvolvimento de todas as pessoas, então estará diante do desenvolvimento social, e se envolver o desenvolvimento das pessoas hoje e das futuras gerações, estarão diante do desenvolvimento sustentável. Visto que quando não mais existirem inúmeras propriedades ociosas e todas elas cumprindo sua função social, com o emprego da mão de obra trabalhadora que hoje engrossa o movimento dos trabalhadores rurais sem terra, terão os problemas dos conflitos pela posse da terra como mera história do passado, e a Reforma Agrária iria finalmente fazer a Justiça agrária.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Elcio Cruz de. **O Parcelamento do Imóvel Rural Via Fração Mínima de parcelamento Frente à Função Social da Propriedade**. Disponível em: <<http://www.cadireito.com.br/artigos/art18.htm>>. Acesso em: 26/10/2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa – **Direito Ambiental**. – 8º ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2005.

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **O Acesso à Terra no Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/araujo-acessotedd.pdf>>. Acesso em: 19/10/2007.

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de direito agrário**. São Paulo: CL EDIJUR, 2005.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 7º ed. rev. São Paulo. Saraiva, 1992.

BUAINAIN, Antônio Márcio e SILVEIRA, José Maria da. **Reforma Agrária: mercado versus desapropriação ou mercado e desapropriação?**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/agraria/agr13.shtml>>. Acessado em: 26/02/2008.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares. **Campesinato autônomo uma nova tendência gestada pelos movimentos sociais do campo**. Disponível em: <www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/lr146-162.pdf>. Acesso em: 20/10/2007.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. **A Doutrina da Função Social da Propriedade**. Disponível em: <<http://orbita.starmedia.com/jurifran/ajprop.html>> Acesso em: 24/10/2007.

CLEMENTE, Andrea Grotti. **Desapropriação Por Interesse Social Para Fins de Reforma Agrária**. Disponível em: <www.escola.agu.gov.br/revista/anoVIjunho2006/andrea-desapropriação.pdf> acesso em: 31/01/2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 5ª. ed. São Paulo. Atlas. 1995.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 2. ed. 1995

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**.- 4. ed. rev. e ampl. – São Paulo : Saraiva, 1995.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Coisas**. vol 3, 6° ed. atual. De acordo com o Novo Código Civil – São Paulo – Saraiva, 2003.

GONÇALVES, Wagner. **Desapropriação**. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 17/02/2008.

GRAZIANO, Francisco. **O Brasil não precisa de Reforma Agrária**, Veja Especial, Outubro de 2004.

HARADA, Kiyoshi, - **Desapropriação Doutrina e Prática** – 3° ed. São Paulo. ATLAS. 1998

Histórico do Incra. Disponível em: <www.incra.gov.br> - acesso em: 22/02/2008.

MANAF, Marcos Aurélio. **Terceiro Setor e Terceira Via como mecanismos do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://direito.unaerp.br/?page=publicacoes&id=975>>. Acesso em 17/02/2008.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 6. ed. Goiânia: AB, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente doutrina, jurisprudência, glossário**. 4° ed. rev. Atual e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2005.

NETO, Miguel Monico. **Revista de Direito Ambiental** nº 01. Porto Velho. 2005

Norma de Execução nº 8, de 6/4/2001. Disponível em: <<http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=1563>>. Acesso em: 17/02/2008

NUNES, Elthon Baier. **Dos critérios da indenização e da aplicabilidade dos juros moratórios e compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5548&p=1>>. Acesso em: 08/02/2008.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A Longa Marcha Do Campesinato Brasileiro: Movimentos Sociais, Conflitos e Reforma Agrária.** Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=2001> Acesso em: 19/10/2007.

OLIVEIRA, Edécio Vigna de. **Reforma Agrária precisa mais de pacote político que de dinheiro.** Disponível em: <www.direitos.org.br/index.php?option=com>. Acesso em: 26/02/2008.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios do Direito Agrário na Constituição Vigente.**/ 1º ed. 2004, 2º tir./2006 Curitiba 2006

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário.** São Paulo: Atlas, 1992.